

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2014. 1

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



BEVEZETŐ GONDOLATOK A KÖZIGAZGATÁSI INTEGRITÁS ÉS INTEGRITÁSMENEDZSMENT TÉMÁJÁHOZ

Az integritásfejlesztés a korrupció elleni küzdelem korszerű eszköze, amelynek célja a korrupció megelőzése. Az integritás a közigazgatásban olyan működésmódot jelent, amely lehetővé teszi, hogy a közigazgatás és a közigazgatási szervezet a ráruházott hatalmat és erőforrásokat a hivatalosan elfogadott és igazolt közérdek megvalósítására eredményesen használja. Az integritás új fogalom a magyar közigazgatásban. Célom, hogy rövid bevezető magyarázatot adjak az integritás fogalmához és a közigazgatási integritásfejlesztés szemléletéhez. Korrupcióról és integritásról írok, a hatásokra és a felelősség kérdésére koncentrálni. A jelenségek magyarázatához metaforákat használlok: a mémet és a szervezeti egészséget. Ez a bevezető arra szolgál, hogy felvezesse a következő számokban az integritás témájáról megjelenő cikkeket, amelyek az integritásfejlesztés Magyarországon alkalmazott eszközeit mutatják majd be.

• • • • •

1. AZ INTEGRITÁS FOGALMA

A magyar idegen szavak gyűjteménye szerint az integritás szó egyik jelentése: összevonhatóság, egyesíthetőség; a másik: érintetlenség, sértetlenség, feddhetetlenség. Az Állami Számszvevőszék által létrehozott Integritás honlap az érintetlenségből vezeti le a közigazgatásra is javasolt integritás fogalmat: „Az integritás a tisztaság állapotára utal.”² Angol nyelvtérületen az integritás a mindennapi szóhasználatnak is része, és a teljesség és becsületesség

¹ Dr. Pallai Katalin az NKE Integritás Tudásközpont szakmai vezetője.

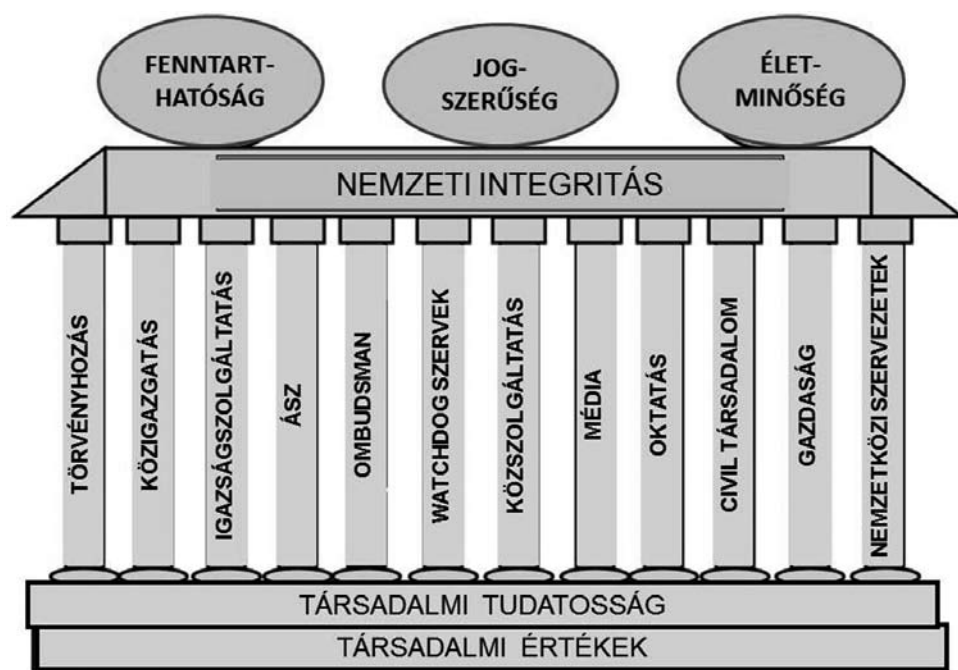
² http://integritas.asz.hu/mi_az_integritas 2014. január 9-én: „Az integritás szó a latin in-tangere kifejezésből ered, melynek jelentése: érintetlen. Más szóval, a kifejezés olyasvalakit vagy valamit jelöl, aki vagy ami romlatlan, sértetlen, feddhetetlen, továbbá az erényre, megvesztegethetetlenségre, a tisztaság állapotára is utal.”

fogalmihoz kötődik.³ Személyes szinten az integritás olyan emberre jellemző, akinek tudatos és konzisztens értékrendje van, és a döntéseit és cselekedeteit ezek az értékek vezetik.

Az integritás azonban nemcsak személyes, hanem szervezeti szinten is értelmezhető, vagy akár az egész közigazgatási rendszerre is. Ekkor is értékalapú, konzisztens működést jelent, vagyis azt, hogy a közszféra és a közigazgatás a demokratikus értékekkel és alapelvekkel összhangban működik. De mit is jelent ez pontosabban? A demokráciaértelmezések között van ún. minimál értelmezés, amely a demokratikus működést csak procedurális (folyamatra vonatkozó) elvárásként értelmezi, és vannak olyan értékelvű értelmezések, amelyek szubsztantív (tartalmi) célok teljesülését is feltételként fogalmazzák meg.⁴ A bevezetőben az integritás fogalmának meghatározásakor, az értékalapot, a szubsztantív célokat is magában foglaló demokráciafogalomhoz kötöttem. Ezt a felfogást jeleníti meg az 1. ábra is.

1. ábra

FORRÁS: A NEMZETI INTEGRITÁSRENDSZER, JEREMY POPE⁵ (1996)



- 3 <http://www.merriam-webster.com/dictionary/integrity> 2014. január 9-én; "Integrity is a concept of consistency of actions, values, methods, measures, principles, expectations, and outcomes. Full definition of integrity: 1. firm adherence to a code of especially moral or artistic values: incorruptibility; 2.: an unimpaired condition: soundness; 3. the quality or state of being complete or undivided: completeness" <http://www.thefreedictionary.com/integrity>: „Steadfast adherence to a strict moral or ethical code.”
- 4 Szubsztantív célok pl. jogszerűség, fenntarthatóság érvényesülése, az igazságosságot és méltányosságot megvalósító „jó” döntések. Részletesebben: Frölich Johanna: A demokráciafogalom értelmezési tartományának bővítése: relativizálódás vagy garancia? *Iustum Aequum Salutare*. VI. 2010/3. pp. 17–24.
- 5 Jeremy Pope szerk.: *National Integrity Systems: The TI Sourcebook*. Berlin: Transparency International. 1996.

A nemzeti integritásrendszert – amely azt a teljes rendszert jelenti, amely a kormányzás integritásának biztosításáért felelős – Jeremy Pope antik templomként ábrázolja. A szimbólum egyszerre utal a demokratikus alapokra és az integritás fogalmának holisztikus jellegére: az integritás a demokratikus alapértékek és intézmények összességében fogható meg; alapját a társadalmi értékek adják, és a társadalom értéktudatossága. A templom pillérei azok az intézmények, amelyek a demokratikus működéshez és a jó kormányzás fenntartásához elengedhetetlenek. Ezeken nyugszik a tető, a frízben látható „nemzeti integritás” felirattal. A tetőn a demokratikus rendszer szubsztantív céljai, a fenntarthatóság, a jogszerűség és az életminőség. Jól láthatóan a nemzeti integritás ezeket az értékeket hordozza.

A nemzeti integritásrendszeren belül a közigazgatási szervezetek integritása is értelmezhető. Klotz és Sántha definíciója szerint „követett értékek, célok és az egyes személyek viselkedése összhangban áll, a szervezetek és munkatársaik minden szükséges lépést megtesznek, hogy a követett értékeknek megfelelően végezzék munkájukat”.⁶ Ez a meghatározás alapvetően procedurális tartalomra koncentrál.

Az Állami Számvevőszék definíciója szerint az integritás „azon tulajdonságok, képességek, attitűdök és magatartásminták összességét jelenti, amelyek célja a közérdek szolgálata, a közigazgatás rendeltetésszerű, hatékony és eredményes működésének biztosítása”.⁷ Ebben definícióban a hangsúly a szubsztantív tartalom, a közérdek megvalósításán van.⁸

Összefoglalónak egy saját definíció: a szervezeti integritás olyan egészséges működésmódot jelent, amely lehetővé teszi, hogy a szervezet a ráruházott hatalmat és erőforrásokat a hivatalosan elfogadott és igazolt közérdek megvalósítására a demokratikus értékeknek és alapelveknek megfelelően és eredményesen használja. Mivel a demokratikus alapelvek közé tartozik az átláthatóság és számonkérhetőség biztosítása is, az integritás az állampolgárok és más szereplők számára érthetőséget és bizonyosságot ad, hogy a közszféra egésze (a politikai és a végrehajtó hatalom) és a velük kapcsolatban álló közszoigák konzisztensen és átláthatóan dolgoznak a közcélok érdekében.

Ezzel érthetővé válik az integritás fogalmának talán egyik legátfogóbb és leginkább lényegre törő definíciója is: „Az integritás azoknak a jellemzőknek az összessége, amelyek a közigazgatásba és az adott közigazgatási szervezetbe vetett bizalom erősítését szolgálják a külső és belső szereplők szemében.”⁹

A rövid bevezető fogalomtisztázás után két metafora következik, amely majd segítségemre lesz az integritás és integritásmenedzsment lényegének pontosabb megragadásában.

- 6 Klotz Péter – Sántha György: *Szervezetigazgatás, szervezetfejlesztés, integritás*. Törzsanyag az integritásmenedzsment tárgyahoz. Budapest: NKE–VTKI. 2013. p.16.
- 7 ÁSZ: Módszertani összefoglaló. „Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése” (ÁROP-1.2.4-09-2009-0002) című project. p. 8.
- 8 Mint látható, az integritás értelmezésében is megtalálható a demokrácia definíciójánál említett procedurális és szubsztantív tartalom. Én a további mondanivalómat a szubsztantív elvárást is magában foglaló értelmezésre alapozom.
- 9 Fredrik Galtung, 2012: *The Fix-Rate: A Key Metric for Transparency and Accountability*. Integrity Action Working Paper No.

2. KÉT METAFORA: A MÉM ÉS AZ EGÉSZSÉG

Két metafora, a mém és az egészség talán segít a korrupció és a szervezeti integritás kapcsolatának megragadásában, és előkészíti a későbbi részletesebb magyarázatot.

A mém aránylag új fogalom, Richard Dawkins alkotta híres *Önző gén* (1976) című könyvében. Dawkins az evolúció alapjának nem a fajokat, hanem a géneket tekinti. A gén arra törekszik, hogy reprodukálja magát, és fennmaradjon. Az evolúció logikája szerint azok a gének maradnak fenn, amelyek hordozóikat az aktuális körülmények közötti túlélésben segítik. A mémek fogalmát Dawkins a gének analógiájára alkotta. A mém a kulturális közvetítés egysége: olyan kis „csomag”, amely kulturális tartalmakat közvetít (gondolat, viselkedés, stílus), és az egyik agyból a másikba vándorol mint ötlet, utánozható minta, gesztus.¹⁰ A mémek a génekhez hasonlóan önmagukat másolják és másolhatóak, és az őket hordozó személyeken keresztül maradnak fenn, és szaporodnak. Szintén a génekhez hasonlóan mutációk során átalakulnak, és így igazodni tudnak bizonyos külső körülményekhez.¹¹ Mivel a mémeknek az őket éppen körülvevő világban kell élniük, a változó körülményeken is nagyban múlik, hogy melyik mutáció lesz sikeres. Ez Dawkins kulturális evolúciós elméletének lényege, amely segítségünkre lesz a korrupció kulturális aspektusának megértésében.

Nem kérdés, hogy egyes korrupciós gyakorlatok elképesztően sikeres mémekként működnek. A korrupcióra hajlamos emberhez eljutnak a társadalomban megjelenő korrupciós ötleteket hordozó mémek (kulturális „gondolatsomagok”), amelyek ötleteket adnak és segítenek abban, hogy a korrupciót fontolgató a büntudatát valamiféle racionalizálással csökkenteni tudja. Ezek a mémek a korrupcióval toleráns társadalmi közegben és gyenge szervezetben gyorsan terjednek és nagyon jól működnek. Adaptívak is, ha szükséges, mert gyakran komoly érdekérvényesítő képességgel, intelligenciával és kapcsolati hálóval rendelkező egyének és csoportok a terjesztők, akik gyorsan tanulnak egymástól, tájékozódnak a befogadó közeg változásairól, így pontosan és gyorsan tudják átformálni, illeszteni az átvett gyakorlatokat annak érdekében, hogy előnyökhöz jussanak.

A korrupciós gyakorlatokat mémnek tekintve, hordozóikat a korrupciós gént hordozó élősködőként foghatjuk fel, akik megtámadják a közigazgatási szervezetet, hogy előnyhöz jussanak. Azért használom az élősködő fogalmát, mert az élősködőnek és a korrump személynek is gazdaszervezetre van szüksége, egyedül nem tudja megteremteni az életfeltételeit. Előfordul, hogy néhány élősködő egészséges szervezettel kerül kapcsolatba, és nem okoz nagyobb diszfunkciót.¹² Ilyenkor kialakul egy élhető egyensúly, amelyben az élősködő nem von el annyi erőforrást, hogy annak bármi jele lenne. Amikor azonban a szervezet valami

10 A Merriam–Webster-szótár alapján: „An idea, behavior, or style that spreads from person to person within a culture.”

11 Ez a Dawkins által meghatározott három jellemző: variability, reproduction and “differential fitness” (variabilitás, reprodukció és kontextuális fitness).

12 Bár gyakorlatilag szinte nincs európai parazitás ember, viszont a távol-keletiek nagy része érintett parazitás megbetegedésekben. Együtt élnek a parazitáikkal, és problémát a paraziták csak akkor okoznak, amikor valakinek a szervezete legyengül. A parazita miatti megbetegedés így indikátorbetegség, amely valami más, nagyobb betegséget jelez.

más betegség miatt legyengül, elszaporodhatnak az élősködők, és a gazdaszervezet állapotát tovább rontják. Az élősködők a gyenge szervezetben komoly kárt okoznak. Ekkor kezelni kell a betegségeket: fel kell venni a harcot az élősködő ellen, és a legyengülést okozó más betegségeket is kezelni kell.

A korrupció abban is hasonlítható az élősködőkhöz, hogy a támadás lefolyása azon múlik, hogy az élősködő vagy a szervezet ellenálló képessége erősebb-e. Ha a szervezet gyenge, nemcsak a behatolás veszélye nagy, de miközben kezeljük az egyik betegséget, jó eséllyel érkezhetsz a következő támadás is. Mire kiépítjük válaszungkat az egy élősködőre, megtörténik a mutáció, és új támadásnak vagyunk kitéve. A behatolás a konkrét támadáson túl olyan folyamatokat – további következményeket – is elindíthat, amelyek a konkrétan megtámadott funkción túl más szerveket is megbetegíthetnek. Vagyis, kilépve a metaforából, nemcsak a korrupciós gyakorlat során kinyert erőforrás gyengíti a szervezetet, hanem a gyakorlat léteének más területekre gyakorolt torzító hatásai is. Ezek a közvetett hatások a szervezet működésének torzulásához vezethetnek, végül foglyul ejthetik a szervezetet, és a korrupciót kiszolgáló rendszerré alakíthatják át a működést.

Visszatérve a metaforához, ha sok behatolást enged a szervezet, előfordulhat, hogy nem sikerül már mindet kezelni, így a betegségek annyira legyengíthetők, vagy akár oly mértékben fel is élhetik a szervezetet, hogy már az élősködőnek se tud jó körülményeket biztosítani. (Annak ellenére, hogy ez persze nem volt célja az élősködőnek.)

Amennyiben ezt az egészség-betegség metaforát használjuk, akkor a hagyományos jogalapú antikorrupciós megközelítéseket, mint a betegségek kezelését, vagyis alapvetően a már behatolt élősködők elleni gyógymódokat foghatjuk fel. Az integritás szemlélete pedig az egészségre koncentrál: a szervezet ellenálló képességének erősítésére annak érdekében, hogy a korrupciós kísérletek ne tudjanak behatolni és komolyabb károkat okozni.

3. ANTIKORRUPCIÓS MEGKÖZELÍTÉSEK

A korrupció talán az egyik legkitartóbb társadalmi jelenség. Legátfogóbb definíciója szerint olyan viselkedés, amely a köz erőforrásait magáncélokra használja. A közigazgatási korrupció során a köz szolgálja eltér a köz (politikai vagy végrehajtó) szolgálatához kötődő elvektől és szabályoktól annak érdekében, hogy anyagi, hatalmi vagy státuselőnyöket biztosítson, magán- vagy csoportérdeket szolgálva.

Bár a hatvanas években megjelentek még olyan értekezések is, amelyek a korrupció pozitív hatásait elemezték egyes fejlődő országok esetében, a mára kialakult tudományos konszenzus szerint a korrupció rendkívül káros társadalmi jelenség. Kárt okoz azoknak, akik kezdeményezik; azoknak, akik belesodródnak vagy belekényszerülnek; azoknak, akiknek a forrásait az előny szerzők megszerzik; kárt okoz mindannyiunknak – az előnyt szerzőknek is! – azzal, hogy a rosszabbul működő közigazgatás rosszabb eredményeket produkál, és rosszabb életfeltételeket teremt, mint amit korrupció nélkül teremthetne. Nincs olyan európai ország, amely ne deklarálná hivatalosan, hogy küzd a korrupció ellen, és megjelenési formáit szankcionálja.

A korrupcióellenes politikák első korszakára alapvetően a korrupciót keményvonalas jogalkotói és szankcionáló tevékenységgel elfojtani kívánó stratégia volt a jellemző. Gyorsan ki-

derült azonban, hogy a kizárólag az elfojtásra koncentráló megközelítésnek komoly akadályai és korlátai vannak. Egyrészt nehéz a korrupciót felderíteni, mert természetéhez tartozik a rejtőzködés és az, hogy olyan kölcsönös, függést fenntartó bizalmi kapcsolatokat épít, amelyekben a bevontaknak érdekük, hogy fedezzék egymást. Olyan hálózatok alakulnak, amelyekből a közreműködőknek nehéz kiszállni (vagy azért, mert az előnyökből részesülnék, vagy mert meg vannak félemlítve). Másrészt azért nehéz a felelősségre vonás, mert általában erős érdekérvényesítő képességgel és magas intelligenciával vagy nagyszerű szervezőkészséggel és kapcsolati hálóval rendelkeznek a kezdeményezők. Gyorsan és találékonyan azonosítják azokat a pontokat, ahol előnyökhöz juthatnak. A közigazgatásból megszerzett személyes előnyök miatt használtam a korrupciót kezdeményezőre az élősködő metaforáját, és a reakcióképesség miatt hívtam a korrupciós gyakorlatokat mémeknek. Azért fontos a metaforákkal is hangsúlyozni a korrupciós gyakorlatok változatosságát és folyamatos, a változó körülményekre reagáló alakulását, mert segít megérteni, hogy amíg csak szabályozási eszközökben gondolkodunk, hosszú távú, stratégiai „rabló-pandúr játékra” készülhetünk. Márpedig a törvényhozás és a büntetőeljárások ehhez lassú és nehézkes eszközök.

Ha pedig a korrupció elleni küzdelem nem sikeres, fennáll a veszély, hogy a korrump szervezetekből hálózatok épülhetnek, és így elindulhat a stabilizálódás. Egy alternatív, informális társadalmi szerveződés jöhet létre, amelyben kialakul a szereplők helye és élettere. Ekkor már, ha a stabil formációból egy-egy per kimozdít is egy-egy szereplőt, a hálózat pótolja és visszaépíti a működést. Ez a rendszerszerű működés – és rendszerszerű korrupció – ereje. Amikor egy ilyen rendszer ellen kizárólag reaktív, szankcionáló szemlélettel kívánunk harcolni, az – egy holland közmondással élve – ahhoz hasonló, mint amikor valaki „fel akarja törölni a vizet, miközben az a csapból folyamatosan ömlik”¹³

A korrupcióellenes küzdelemben ezek a felismerések fordulathoz vezettek. Mivel kiderült, hogy a korrupció elleni küzdelemben a reaktív megközelítés, amely az elkövetett bűnt üldözi, önmagában nem elegendő, nyilvánvalóvá vált az is, hogy nem lehet a teljes felelősséget a törvényhozásra és büntülődzésre áthárítani. A sziszifuszi küzdelem felismerése irányította a figyelmet a megelőzésre és azoknak a szervezeteknek és gyakorlatoknak a szerepére, amelyeken keresztül megelőzhetjük a korrupció beférkőzését a közigazgatásba. Az a kérdés került a középpontba, hogy hogyan lehet a közigazgatási szervezeteknek és az egész közigazgatásnak a korrupcióval szembeni ellenálló képességét erősíteni. A korábbi metaforával élve: hogyan lehetne olyan – egészséges – körülményeket teremteni a szervezetekben, amelyek a korrupció behatolásának lehetőségét csökkentik.

Az új eszköz az integritásfejlesztés lett, amelynek egyik meghatározó gondolata az, hogy amennyiben szervezeti kultúraépítéssel a szabályozó eszközöket támogató értéktudatot erősíteni lehet, akkor az erősíteni fogja a szabálykövetést.¹⁴ Ezzel a „keményvonalas” utasító,

13 Állami Számvevőszék: Korrupciós kockázatok feltérképezése Magyarországon. A Twinning Light projekt zárójelentése. 2008. p.14.

14 Természetesen ez abban az esetben igaz, amikor az aktuális szabályok összhangban állnak egymással és a szervezet kinyilvánított és közvetített értékeivel. Ellenkező esetben az értéktudatosítás felerősíti az ellentmondások érzékelését, és dilemma elé állítja a szabályalkalmazót.

szabályozó és szankcionáló eszközök mellé kiépülnek a látszólag „puha elemek”. A szabályok, az értéktudat és az elkötelezettség a szervezet ellenálló képességének részei, és – visszatérve a mém és egészség metaforájához – olyan antitestrendszer alkotnak, amely korán érzékeli az élősködők támadását, és reagálni tud rá.

2. ábra

FORRÁS: KLOTZ-SÁNTHA NYOMÁN¹⁵



Bár az eszközökben mindig könnyebben megragadható egy a szervezeti integritáshoz hasonló komplex fogalom, mégsem kérdés, hogy az integritásfejlesztés nem csupán egy eszköztár, hanem egy vezetési és irányítási szemlélet. Amennyiben az érték- és kultúraépítés új a szervezet vezetési eszköztárában, akkor az vezetési és irányítási kultúraváltást jelent a szervezetben. Olyan korszerű stratégiát, amelyre az jellemző, hogy a vezetés eszköztárába beépülnek a munkatársak összehangolását, motiválását és mobilizálását szolgáló eszközök. Ezek fontossága abban áll, hogy az érték- és szabálytudat partnerré teszi a munkatársakat a korrupció elleni küzdelemben. Ezzel visszaérkeztünk a felelősség kérdéséhez: az integritásszemlélet tudatosítja a szervezetnek és dolgozóinak a felelősségét a korrupció elleni küzdelemben.

4. KÖZIGAZGATÁSI INTEGRITÁSMENEDZSMENT

Mint láttuk, az integritás szemlélete a korrupciómegelőzés módszereként fejlődött ki. Ez az irány azt keresi, hogyan lehet a szervezet korrupcióval szembeni ellenálló képességét erősíte-

15 Klotz Péter – Sántha György: Szervezetigazgatás, szervezetfejlesztés, integritás. Törzsanyag az integritásmenedzsment tárgyházhoz. Budapest: NKE-VTKI. 2013. p.16.

ni. Ennek az ellenálló képességnek az alapja az értéktudat erősítése. Egyrészt azért, mert az értékközpontú elemek tudják a szabályközpontú elemek hatását erősíteni, másrészt azért, mert a szervezeti kultúra és értéktudat teszi képessé a szervezetet arra, hogy észlelni és elemezni tudja a mémként változó és terjedő korrupciós gyakorlatokat. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a szabály- és értéktudat önmagában még nem okvetlenül elegendő ahhoz, hogy a korábban említett, reaktív „rabló-pandúr játék”-on túllépjünk. Mindössze annyira elég biztosan, hogy valamennyivel hatásosabb, kollektív „rabló-pandúr játék”-ot játsszunk.

3. ábra



Paradigmaváltást nem az jelent, hogy módosítjuk a reakciót, hanem amikor proaktív megelőzési stratégiát építünk, amelynek célja nem a korrupcióra való reagálás, hanem a szervezeti egészség: olyan egészséges működésmód, amelyben a közigazgatási szervezet a ráruházott hatalmat szisztematikusan és átláthatóan kizárólag a hivatalosan elfogadott és igazolt közérdek megvalósítására használja. Ehhez nem elég a szabálykövetést tudatosítani és erősíteni, az egész irányítást kell úgy átalakítani, hogy az értékek és célok megvalósítására alkalmas rendszerré váljon. A demokratikus értékeknek és a köz érdekeihez kapcsolódó szabályoknak az egész szervezeti élet – a tervezés és működés – alapjává kell válniuk. Ki kell alakulnia a szervezeti működés konzisztenciájának és hatásosságának. Az integritásépítés olyan rendszerszerű fejlesztést jelent, amelynek révén az értékekre és célokra épített konzisztencia erősíti a szervezetet, és annak részeit egymással együttműködő, egymást erősítő elemek-

ké teszi. Egy ilyen egészséges szervezet azzal szűkíti le a korrupció lehetőségét, hogy az integritás a szereplők viselkedésében és a szervezeti működésben meghatározó logikává válik, amely érthető és átlátható rendszerben irányítja a gyakorlatokat. A konzisztens és átlátható rendszernek kulcsszerepe van abban, hogy pontosan érzékelhetővé teszi a korrupciót, vagyis a köz szolgálatától való eltérést.

Amennyiben a közigazgatási integritást nemcsak procedurális (folyamatra vonatkozó), hanem szubsztantív (tartalmi) értelemben is használjuk, a közigazgatási integritásnak az alapvetően etikai kérdések – mint a közérdek melletti elkötelezettség és megvesztegethetetlenség – mellett további feltételei vannak. A köz érdekének megvalósításához elengedhetetlen feltétel a szakmai kompetencia, a folyamatos elemzés és tervezés és az a szervezeti intelligencia és vezetési kultúra, amely megvalósítható, a szervezet tevékenységeit és munkatársait együttműködő rendszerbe építő megoldásokat talál.

Mint a fenti magyarázatból is kitűnik, a közigazgatási szervezet integritással való irányítása nagyon komplex kihívás. Ráadásul az integritás bár illeszkedik a jó kormányzás fogalmába, nem az egyetlen vezérlő elv, hanem olyan vezérlő elv, amelynek megvalósító eszköztárát hozzá kell illeszteni a többi vezetési és irányítási eszközhöz. Erre utal az integritási eszközök rendszerező lenti tábla.¹⁶ A táblázat (4. ábra) megkülönbözteti az ún. elsődleges eszközöket, amelyek az integritás kiépítésének közvetlen lépései, és a másodlagos elemeket, amelyek – beépülve a szervezeti tervezési és irányítási rendszerbe – az integritást a teljes működést átható vezérlő elvvé teszik.

A szervezetrányítási rendszerbe beépülve az első és másodlagos eszközök, folyamatok és struktúrák együttesen tudnak olyan egészséges szervezetet létrehozni, amely a ráruházott hatalmat a hivatalosan elfogadott és igazolt közérdek megvalósítására használja.

Végül, de nem utolsósorban az integritás része nemcsak az átlátható belső működés, hanem a külső szereplők számára biztosított átláthatóság és számonkérhetőség is. Nem „csak” azért, mert demokratikus érték és alapelv, hanem azért is, mert a közigazgatás működését javítja és biztosítja. Az átlátható és számon kérhető közigazgatás alkalmas ugyanis arra, hogy erősítse a bizalmat a közsférában, kiterjessze az állampolgárokra a szerepvállalást és a felelősséget, és azt a társadalmi együttműködést biztosítsa, amely az eredményes és fenntartható fejlődéshez elengedhetetlen.

Ha összegzésként az integritást etikus, kompetens és átlátható működésként definiáljuk, amely alkalmas a közérdek megvalósítására, eredménye nemcsak a korrupció megelőzése, hanem az is, hogy „a közigazgatásba és az adott közigazgatási szervezetbe vetett bizalom erősítését szolgálja a külső és belső szereplők szemében”.¹⁷

¹⁶ OECD: Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation, GOV/PGC/GF(2009)1. OECD, 2009 (letölthető: [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1&doclanguage=en](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF(2009)1&doclanguage=en))

¹⁷ Fredrik Galtung, 2012: The Fix-Rate: A Key Metric for Transparency and Accountability. Integrity Action Working Paper No.

4. ábra

FORRÁS: OECD, 2009

	Eszközök	Folyamatok	Struktúrák
Elsődleges Eszközök	Kódexek, szabályok, iránymutatás, integritásképzés és tanácsadás, összeférhetetlenség felfedése stb.	Átfogó, állandó integritásfejlesztési folyamat, állandó fejlesztési folyamatok az egyedi eszközök tekintetében; egyszeri projektek eszközök bevezetésére vagy megváltoztatására stb.	Integritásfelelős vezetés
Kiegészítő eszközök	Az integritás mint az alkalmazottak felvételének és előléptetésének kritériuma, a közbeszerzési eljárásoknak és a szerződéskezelések kezelésének integritási vonatkozásai, beleértve a minőségértékelés eszközének integritását stb.	Személyügyi menedzsment, a közbeszerzési és szerződéskezelési menedzsment, a pénzügyi menedzsment stb. folyamatai	Személyügyi menedzsment, közbeszerzési és szerződéskezelési menedzsment, pénzügyi menedzsment stb.

5. HOGY ILLESZKEDIK EZ A MAGYAR GYAKORLATHOZ?

Kornai¹⁸ és sok más elemző is leírta, hogy a szocializmus idején a hiánygazdálkodás és később a vezetés legitimitásának elvesztése miatt olyan boldogulási technikák, informális gyakorlatok és kölcsönös, személyes szintű, függésre és lojalításra épülő hálózatok alakultak, amelyek alapvetően ellentmondanak a demokratikus integritás diktálta elveknek. A szocialista rendszerben kialakult „kijárá kultúra” és az a működésmód, amelyben a személyes lojalítás a hivatalos értékek és célok elé kerül a mérlegelésben, logikus válasz volt a köztudottan rosszul működő rendszerben egy legitimitását veszített vezetéssel szemben.¹⁹

A szocialista rendszer összeomlott, az akkor kialakult kultúra azonban sajnos még mindig kísért. Az akkor kialakult szocializáció oly mértékben vésődött be térségünkben, hogy a politikai fordulat utáni átalakuló rendszer elemei csak részben tudták átformálni a kulturális mintákat. Úgy tűnik, mintha a szocializmus kijárá, személyes lojalitási rendszereket építő rutinjai nemcsak túléltek volna a rendszerváltást, hanem mintha két évtizeddel a rendszerváltás után e régi kultúra újra reneszánszát élné.

Valószínűleg ez is okozza azt a látszólagos paradoxont, amelyre a közép-európai országokról és Magyarországról szóló mértékadó nemzetközi elemzések gyakran felhívják a figyelmet: miközben a jogszabályi keretek lényegében megfelelőek, a korrupció visszaszorításá-

18 Kornai János: Economics of Shortage. North Holland, Amsterdam. 1980.
19 Kornai János: A szocialista rendszer. Kritikai politikai gazdaságtan. Budapest, HVG Kiadó, 1993.

ban kevés az eredmény.²⁰ Ez lehetne akár egy tipikus megjelenési formája annak a jól ismert jelenségnek, hogy az EU-csatlakozás és -tagság során az átvett uniós jogforrások és intézmények hatásossága alapvetően a befogadó közegtől függ, és így nagyon sok esetben gyenge.²¹ A törvényi szövegezés és szabályozási megoldások formális átvétele megtörténik, de a lényegét a formális közpolitikai eszközök nem tudják közvetíteni.²² Néhány elemző odáig megy, hogy arra is felhívja a figyelmet: az adaptációs folyamat kompromisszumai akár ki is üríthetik az eredeti tartalmat.²³ Ha meg nem a politikai kompromisszumok folytán ürül ki az eszköz, akkor az elkerülésre hihetetlen gyakorlatot és ehhez szükséges kapcsolatrendszert gyűjtött helyi szereplők adhatják meg a kegyelemdőfést.

A korrupció esetében mindkét jelenséghez – a szabályok relativizálásához és a kijátság tolerálásához is – hozzájárul a társadalomban érzékelhető tudáshiány a korrupció következményeiről. A magyar köztudatban és a társadalmi párbeszédben a korrupciós jelenségek értelmezése általában megragad a „nokiásdoboz” már-már fogalomká váló szimbólumának szintjén. Amikor pedig a „nokiásdoboz” válik a korrupció szimbólumává, akkor a figyelem a korrupciós gyakorlat során létrejövő közvetlen (pénzbeli) haszonra szűkül. Háttérbe szorulnak a nagyrészt diffúz és áttételes társadalmi költségek,²⁴ amelyek személyes szinten nehezen érzékelhetőek. Nem tudatosul, hogy a korrupció kérdése nem szűkíthető le a konkrét tranzakciókra, mert az egész demokratikus működést erodáló hatásai vannak, és ezer szálon rombolják mindannyiunk életminőségét. Akár úgy tűnhet, hogy a becsületes közszolgának és állampolgárnak nincs köze a korrupcióhoz. Űri huncutság, amit mások csinálnak, és mások felelőssége.²⁵ Ez a racionalizáció azért veszélyes, mert beszűkíti a korrupcióellenes küzdelmet. Csak a bűnüldözés marad.

Az integritásszemlélet ezen a felfogáson lépett túl. Tanításának széles körű megértése égetően fontos lenne a fent leírt körülmények megváltoztatásához. Az első lépések megtörténtek. Magyarország csatlakozott azokhoz az egyezményekhez, amelyek az integritás erősítését

20 GRECO (Group of States Against Corruption) Evaluation Report on Hungary on Incriminations. Council of Europe, Strasbourg. 2010.
21 Az integritás esetében az átvétel során bekövetkező tartalomvesztést negatív jelenséggként említem. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy az uniós jog nem kizárólag civilizációs javakat közvetített felénk, hanem olyan követelményeket is, amelyek nem illeszkedtek a hazai körülményekhez, vagy akár hátrányos, néha egyenesen kiszolgáltatott helyzetbe hoztak minket. Azért fontos a kétféle transzfer megkülönböztetése, mert előfordul, hogy a hasznos hatásokat a számunkra nem előnyös követelményekkel összemosva az elkerülést alátámasztó racionalizációval bújunk ki a pozitív elemek tényleges átvétele alól.
22 Haughton T: Half Full but Also Half Empty: Conditionality, Compliance and the Quality of Democracy in Central and Eastern Europe. Political Studies Review 9 (2011)., 323–333.
23 Dimitrova AL: The New Member States of the EU in the Aftermath of Enlargement: Do New European Rules Remain Empty Shells? Journal of European Public Policy 17.(2010), 137–148.
24 Daniel Kaufman a megvesztegetések közvetlen költségeit is évi ezermilliárd amerikai dollárra becsülte. Ebben az összegben csak a megvesztegetésekben közvetlenül gazdát cserélt pénz szerepel. Nem szerepel benne semmilyen másodlagos társadalmi költség: a szuboptimális döntések, az ezek miatt visszalépő befektetők, a rossz közszolgáltatások, a növekvő egyenlőtlenség, a romló klíma, a jogrend hitelvesztése. A foglyul ejtett kormányzás, ami már GDP-ben mérhető, és a társadalom életminőségének jelentős romlásában. Forrás: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20190295~menuPK:34457~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>.
25 Hofi Géza legendás mondása volt: „A korrupció az, amiből én mindig kimaradok.”

szorgalmazták. 2012-ben következett be az a szemléleti fordulat, amikor a kormány a megelőzésre és a szervezeti ellenálló képesség erősítésére összpontosító határozatot fogadott el.²⁶ Kérdés, hogy mi fog történni a megvalósítás során. Maradunk a formális átvételnél, a lényegyet kiürítő kompromisszumok kötődnek majd, vagy sok-sok lépésen keresztül, lassanként fejlődik, erősödik majd az integritás.

6. ÖSSZEGZÉS

Ebben a cikkben korrupcióról és közigazgatási integritásról volt szó. A megközelítés a korrupciót nem egy jól lehatárolt, statikus jelenséghalmaznak értelmezte, amelyet jól ismerünk, és széles körben egyetértünk a megítélésében. Sajnos nem az a helyzet, hogy társadalmi szinten egyetértünk abban: pontosan mely cselekedetek korrumpáltak, mit kellene megszüntetni és miért, és már csak annyi kellene, hogy jöjjön valaki, aki ezt meg is teszi. Ez a populista verziója a korrupciós diskurzusnak.

Én itt ehelyett olyan jelenségek halmazáról írtam, amelyeknek egy részéről társadalmi konszenzus van, egy másik, jelentős részéről azonban nagyon eltérőek a vélekedések. A mém metaforájának használatával arra hívtam fel a figyelmet, hogy folyamatosan alakuló, formálódó, változó jelenségekről van szó, amelyek ebben a társadalmi közegben élni és terjedni tudnak. Ezen jelenségek esetében kis esély mutatkozik arra, hogy gyors és végleges megoldást talál bárki. Ezért – miközben továbbra is szankcionálni kell a káros jelenségeket – nagyon fontos a közigazgatási szervezetek korrupcióval szembeni ellenálló képességét fejleszteni.

Ehhez kapcsolódott a másik bevezetett metafora, amely szerint nem elég a korrupciót mint tüneteket kezelni, hanem erősíteni kell a szervezeti egészséget is, mert ideális esetben az ellenálló képességnek kellene megakadályoznia, hogy a korrupció behatoljon. Ez a gondolat áll az integritásepítés középpontjában: a közszolgálat és közigazgatási szervezetek fejlesztése annak érdekében, hogy a köz céljait valósítsák meg, ellenállóbbá váljanak a korrupcióval szemben, és erősítsék a közhatalomba vetett bizalmat. És ezzel persze mindannyiunk életminőségét javítják.

Annak érdekében, hogy érthetővé váljon az integritás komplex szemlélete és az a paradigmaváltás, amit jelent, én ebben a cikkben a korrupció és az integritás tárgyalása során nem a korábbi antikorrupciós megközelítésekben is szereplő, hanem az integritásszemléletben megjelenő új elemekre koncentráltam:

- nem a bűnre, hanem a kárra és a felelősségre (személyes és szervezeti felelősségre);
- nem jogra és jogszabályokra, hanem a szervezeti működésre;
- nem a megtorlásra és elfojtásra, hanem az elemzésre és a megelőzésre;
- nem a végleges megoldásra, hanem változtatásra, a folyamatos fejlesztésre.

Az integritásfejlesztés nem kizárólag reaktív eszközöket használ, hanem olyan megközelítés, amely egyensúlyt teremt a reaktív és proaktív megközelítés között. Olyan eszköztárat épít, amelyen folyamatosan dolgozni kell, és fokozatosan lehet építgetni. Nyilvánvalóan el-

²⁶ 1104/2012. (IV. 6.) kormányhatározat a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és A közigazgatás korrupciómegelőzési programjának elfogadásáról.

kötelezett és erős vezetés kell hozzá, de – ahogy a korrupciómegelőzés egyik meghatározó szaktekintélye is írja – „nem autokrata irányítás, hanem a munkatársak és partnerek elkötelezettségét és erejét mozgósítani tudó korszerű vezetés”²⁷

Nem kétséges, ez egy hosszú út és nagyszerű, közös, hosszú távú társadalmi vállalkozás lehet!

²⁷ “The fight against systemic corruption requires a strong leader—someone strategic and brave and politically astute. But the leadership trait that is most important is the ability to mobilize other actors and to coordinate their efforts productively. The task is not command and control, but mobilization and coordination.” in: Robert Klitgaard: Anti-Corruption after the Scandals, June 2007. p. 4. (letölthető: http://www.cgu.edu/PDFFiles/Presidents%20Office/After_the_Scandals_2007.pdf)